

Vergaderjaar 2018–2019

24 587

Justitiële Inrichtingen

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 748

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2019

Veiligheid moet voorop staan in penitentiaire inrichtingen (PI's), voor personeel en voor gedetineerden. Maar ook voor de veiligheid in de samenleving. De aanwezigheid van contrabande en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) verstoort de veiligheid binnen en buiten de inrichting. Dat vind ik onacceptabel. Ik wil dat het personeel in een veilige omgeving zijn werk kan doen, dat gedetineerden zich gedragen en zich volledig richten op hun veilige terugkeer naar de samenleving. Incidenten met smokkelwaar, zoals filmpjes van feestende gedetineerden die in de media zijn verschenen, en crimineel gedrag horen daar absoluut niet bij. Daarom scherp ik het veiligheidsbeleid in het gevangeniswezen aan.

Ik heb als onderdeel daarvan 3 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld voor de strijd tegen smokkelwaar. Dat geld wordt onder meer geïnvesteerd in een verdubbeling van het aantal speurhonden en extra investeringen in hekwerk, netten en camera's. Dat is niet het enige. In deze brief kondig ik nieuwe maatregelen aan om de invoer van smokkelwaar tegen te gaan en de veiligheid te verbeteren. Daarnaast informeer ik uw Kamer over de voortgang van de reeds genomen maatregelen uit mijn visie op gevangenisstraffen.¹ Deze maatregelen zijn tevens een reactie op het onderzoeksrapport van de DSP-groep getiteld «Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt».²

Uw Kamer heeft op 14 mei jongstleden bij Regeling van Werkzaamheden verzocht om een brief over het bericht «Vrij spel voor gevangenen. Bewaarders luiden noodklok over werkdruk» (Handelingen II 2018/19, nr. 81, item 19). In deze brief ga ik ook in op dit bericht. De maatregelen die ik aankondig zijn ook bedoeld om het personeel van DJI te ondersteunen en meer handvatten te bieden om contrabande en VCHD goed te kunnen aanpakken.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 439

² Bijlage bij Kamerstukken 24 587 en 29 911, nr. 743

Pijlers van het veiligheidsbeleid

Van belang is op te merken dat de bestrijding van contrabande primair onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) valt, terwijl het tegengaan van VCHD een gezamenlijke taak is van DJI, politie en openbaar ministerie (OM). Een effectieve bestrijding vraagt om een gerichte en samenhangende inzet van al deze partijen op alle drie de pijlers die er samen voor moeten zorgen dat de PI's en de samenleving veiliger worden: 1) preventie, 2) opsporing en 3) sancties.

Maatregelen zet ik in waar de meeste winst te behalen valt. Er is sprake van een risicogestuurd aanpak: als er door de vormgeving van het gebouw of door een bepaalde doelgroep specifieke risico's in een PI zijn, dan moet de aanpak ook op deze specifieke risico's worden gericht. Zo verschilt het per PI of contrabande binnen komt via de luchtplaats, via relatiebezoek of door gedetineerden zelf, bijvoorbeeld wanneer zij terugkeren van verlof. Door verschillende gebouwen en regimes verschilt het per inrichting wat de risicovolle plekken en momenten zijn. Van groot belang is dus dat deze risico's bekend zijn.

DJI brengt daarom op verschillende wijzen in beeld hoe contrabande wordt ingevoerd en waar contrabande wordt aangetroffen:

- Alle PI's hebben begin dit jaar een analyse uitgevoerd van de risico's op de aanwezigheid van contrabande en de maatregelen die daartegen (kunnen) worden getroffen. Door voortdurend te blijven analyseren blijft het inzicht in de risico's per PI actueel.
- DJI registreert sinds begin dit jaar waar, hoeveel en welke soorten contrabande worden aangetroffen.

Deze registratie is een goede stap om maatregelen te kunnen nemen daar waar nodig en heeft inmiddels een eerste beeld opgeleverd. Tegelijkertijd zijn er ook nog aandachtspunten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat het format soms niet volledig wordt ingevuld of dat bepaalde vondsten niet passen in de vooraf opgestelde categorieën. De registratie biedt daardoor nog geen volledig overzicht. Op hoofdlijnen kan ik wel al melden dat in de eerste vier maanden van dit jaar op een totaal van circa 9.500 operationele cellen, 1.760 vondsten van contrabande zijn geregistreerd. Van de aangetroffen contrabande werd ongeveer 60% geregistreerd als drugs (waarvan het overgrote deel softdrugs) en 30% als communicatiemiddelen en informatiedragers (denk bijvoorbeeld aan telefoons en bijbehorende accessoires). Daarnaast zijn ook wapens, alcohol, rookwaar en geld aangetroffen. Bij wapens ging het niet om vuurwapens. Uit de registratie blijkt dat bijna 40% van de contrabande is gevonden op de kamer of cel van de justitiabele. Het is goed dat met deze registratie is begonnen en er daardoor inzicht ontstaat in de omvang van de problematiek. In de komende periode zal met de eerste ervaringen die nu worden opgedaan gewerkt worden aan een verbetering van de registratie. Zo zal worden gezien welke aanpassingen in het format kunnen worden gemaakt om bijvoorbeeld de indeling in categorieën nog beter te laten aansluiten op de praktijk. Als dat proces is afgerond, zal DJI periodiek de cijfers door middel van een informatieblad op de website beschikbaar stellen.

Om effectiever te kunnen inzetten op VCHD zijn de volgende maatregelen genomen:

- De proef met de gedetineerden relatiemonitor (GRM), een systeem dat helpt bij de duiding van signalen van VCHD, is succesvol verlopen.

Daarom breidt DJI de GRM uit naar alle PI's waar gedetineerden met een hoog vlucht-/ maatschappelijk risico (GVM-hoog) verblijven.³

- Ik heb, zoals toegezegd, met DJI, politie en OM afgesproken dat zij gezamenlijk prioriteit zullen aanbrengen op welke groep gedetineerden, in welke inrichtingen en op welke vormen van criminaliteit de aanpak van VCHD zich met name moet richten. Dat moet zowel het melden als opvolgen van de meldingen van VCHD verbeteren.

Door maatregelen ter preventie, opsporing en sanctionering in te zetten op de risico's die op bovengenoemde wijze in beeld worden gebracht, moet de aanpak als geheel effectiever worden.

Pijler 1: preventie

Smokkelwaar hoort de PI niet binnen te komen. Er is gedetineerden echter veel aan gelegen om dit wel binnen te krijgen, en zij zijn inventief in het vinden van manieren om contrabande binnen te smokkelen. Daarom moet DJI continu alert blijven en blijven vernieuwen. Daarbij horen toegangscontroles van gedetineerden, bezoekers, en goederen, al dan niet met behulp van de inzet van röntgenapparatuur en van speurhonden. In aanvulling daarop neem ik de volgende maatregelen:

- De PI's gaan opvolging geven aan de eigen verrichte risicoanalyses, bijvoorbeeld door de uitvoering van het toezicht te verscherpen tijdens het luchten of door het plaatsen van extra camera's.
- Met het wetsvoorstel straffen en beschermen voer ik de beperkt beveiligde afdeling (BBA) in.⁴ Gedetineerden die verlof krijgen om extramurale arbeid te verrichten worden in de BBA zoveel mogelijk gebouwelijk en programmatisch gescheiden van de intramurale capaciteit. Dit voorkomt de overdracht van contrabande tussen deze gedetineerden en het onder druk zetten van verlofgangers om contrabande binnen te brengen of om VCHD te plegen.
- Net als de gedetineerden is ook DJI inventief. DJI investeert daarom structureel in innovatie zoals muurdetectie om smokkelwaar die over de inrichtingsmuren wordt gegooid te signaleren en innovatieve vormen van drugsdetectie bij binnenkomst in de PI. Dit betreft bijvoorbeeld apparatuur om drugssporen op kleding en voorwerpen te herkennen en te identificeren. Ook kijkt DJI naar technische maatregelen voor het tegengaan van drones.
- Om VCHD via het bellen met binnengesmokkelde mobiele telefoons te verhinderen onderzoekt DJI de mogelijkheid om een GSM paraplu in te voeren. Met deze techniek kan telefoonverkeer worden verstoord en gelokaliseerd. Deze proef lijkt technisch mogelijk te zijn.⁵ Het Agentschap Telecom heeft begin april 2019 aangegeven dat DJI voor twee providers een experimenteervergunning krijgt. De testen in JC Zaanstad hebben inmiddels plaatsgevonden en de eerste resultaten zijn positief. Ik verwacht dat de evaluatie van deze proeven in de zomer van 2019 wordt afgerond.⁶

Pijler 2: constatering en opsporing

Als contrabande toch onverhoopt naar binnen wordt gesmokkeld, dient deze te worden opgespoord en verwijderd. In de praktijk blijkt dat dit niet

³ Hiermee doe ik de toezegging gestand uit het algemeen overleg over gevangeniswezen op 23 november 2017 uw Kamer te informeren over het vervolg op de pilot met de GRM (Kamerstuk 24 587, nr. 706).

⁴ Kamerstuk 35 122, nrs. 1–4

⁵ Kamerstuk 34 982, nr. 6

⁶ Hiermee doe ik tevens mijn toezegging uit het algemeen overleg over het gevangeniswezen en tbs van 28 november 2018 gestand om uw Kamer te informeren over de technische mogelijkheden van de GSM-paraplu (Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 744).

eenvoudig is. Het vraagt om alertheid van het personeel en middelen om de aanwezigheid van contrabande en VCHD te kunnen constateren.

Constatering van contrabande

We gaan door met bewezen effectieve methodes als speurhonden om aanwezige drugs en telefoons op te sporen, metaaldetectie voor het opsporen van wapens en de mobifinder om mobiele telefoonsignalen te detecteren.

DJI voert diverse controles uit, zoals toegangscontroles en urinecontroles, en controles van bezoek en luchtplaatsen. Ook wordt in iedere inrichting dagelijks gecontroleerd of de cel op orde is. Daarbij worden sloten en ramen gecontroleerd en wordt er «op zicht» gekeken of er geen contrabande aanwezig is. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd naar aanleiding van de vragen van het lid Van Nispen (SP) over het bericht dat «door personeelstekorten er niet voldoende celinspecties plaats kunnen vinden in gevangenissen».⁷ Periodiek worden de cel en de inventaris doorgespit. Deze controles zijn van belang om contrabande te bestrijden daarmee ook van wezenlijk belang voor de veiligheid in de inrichting. In de dienstroosters van het personeel wordt tijd voor deze controles en inspecties opgenomen. Dat zij soms onder druk komen te staan door krapte in de bezetting van dienstroosters is onwenselijk. DJI stuurt er dan ook op te voorkomen dat zij worden uitgesteld of minder vaak worden uitgevoerd dan gepland. In mijn beantwoording heb ik aangegeven dat DJI ondertussen blijft inzetten op de werving van nieuw personeel, het verminderen van de werkdruk en het terugdringen van ziekteverzuim, zodat het personeel voldoende tijd heeft om alle taken, waaronder celinspecties, uit te voeren.

Soms is het nodig een afdeling of inrichting helemaal door te spitten. Ik wil meer van zulke grondige inspecties. Voor dit jaar heb ik dan ook afgesproken dat elke ruimte in een PI minimaal twee keer volledig wordt doorzocht. De directeur kan vaker overgaan tot een dergelijke actie als hij daar aanleiding toe ziet, bijvoorbeeld door het resultaat van de voornoemde risicoanalyses of een signaal dat er contrabande aanwezig is.

Het resultaat van deze inspecties gebruiken de vestigingsdirecteuren om, waar nodig, aanvullende maatregelen te treffen, zoals extra reguliere celinspecties of het aanscherpen van procedures rond luchten of bezoek. Daarnaast neem ik de volgende maatregelen:

- De inzet van speurhonden om drugs en telefoons op te sporen wordt verdubbeld van 10 begeleiders met 20 honden naar 20 begeleiders met 40 honden.
- Ik investeer in extra ondersteuning voor celinspecties.

VCHD

Bij de opsporing van VCHD heeft het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) van de politie een belangrijke rol. Het GRIP faciliteert de informatie-uitwisseling tussen DJI, politie en OM om strafbare feiten in de PI zowel te voorkomen als op te sporen. Sinds 2018 neemt het GRIP deel aan alle regionale veiligheidsoverleggen van de hoofden veiligheid van DJI om de informatie-uitwisseling over VCHD te verbeteren. Hiervoor is de analysecapaciteit van het GRIP uitgebreid.

DJI, politie en OM hebben het afgelopen jaar diverse maatregelen genomen om de opsporing van VCHD in de inrichtingen te verbeteren:

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3114

- Het bewustzijn van DJI-medewerkers voor VCHD is vergroot. DJI organiseert in 2019 in samenwerking met het OM en de politie expertsessies om dit bewustzijn verder te vergroten en lokale ketensamenwerking te bevorderen. DJI ontwikkelt ook opleidingsmateriaal voor DJI-medewerkers.
- In de handreiking penitentiaire scherpste wordt nu ook aandacht gegeven aan VCHD.
- In 2018 is een handreiking toezicht ontwikkeld voor het DJI-personeel over het houden van toezicht op de contacten van gedetineerden met de buitenwereld.
- Conform mijn toezegging aan uw Kamer op 18 mei 2018 wordt regelgeving aangepast om steekproefsgewijze controle van poststukken en telefoongesprekken van alle gedetineerden mogelijk te maken.⁸
- DJI is gestart met het standaard uitlezen van in de inrichting aangetroffen datadragers. Dit gebeurt door buitengewoon opsporingsambtenaren van DJI. Bij constatering van strafbare feiten wordt aangifte gedaan.

Pijler 3: sancties

Er moet stevig worden opgetreden tegen gedetineerden die doorgaan met hun criminele gedrag, slachtoffers lastig vallen of de veiligheid in de inrichting op een andere manier in het geding brengen moet daar stevig tegen worden opgetreden. Van straffen gaat immers ook een preventieve werking uit. De vondst van smokkelwaar bij gedetineerden kan dan ook rekenen op disciplinaire straffen. Bij strafbaar gedrag, waaronder VCHD, is het uitgangspunt dat altijd aangifte wordt gedaan zodat gedetineerden strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Naast gedetineerden kunnen ook derden, zoals bezoek en leveranciers, en in sommige gevallen ook personeel worden betrappt op het binnenbrengen van contrabande. Aan hen kunnen ook sancties worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld het tijdelijk ontzeggen van toegang tot de inrichting. Het verheugt mij dat de Eerste Kamer mijn wetsvoorstel strafbaarstelling binnenbrengen van verboden goederen als hamerstuk heeft aangenomen, waardoor deze personen ook strafrechtelijk vervolgd kunnen worden.⁹ Overigens vind ik het zeer onwenselijk dat personeel soms het gevoel heeft aan gezag in te leveren, doordat in beslag genomen telefoons na het einde van detentie weer teruggegeven dienen te worden. Op deze telefoons kan bovendien gevoelig beeld- of geluidmateriaal staan van binnen de inrichting. Mijn intentie is dan ook de regelgeving zo aan te passen dat aangetroffen contrabande uiteindelijk kan worden vernietigd. Ik bekijk momenteel wat daarvoor nodig is.

Daarnaast neem ik de volgende maatregelen om ongewenste gedragingen in de PI steviger te bestraffen:

- Het sanctiebeleid wordt persoonsgerichter. Als dat nodig is moet ook zwaarder gestraft kunnen worden. Dat sluit aan bij de behoefte onder DJI personeel, zoals ook wordt genoemd in het bericht «Vrij spel voor gevangenen», dat ten grondslag ligt aan het door uw Kamer ingediende VKC-verzoek. Als onderdeel van deze aanscherping is de bijgevoegde sanctiekaart¹⁰ per 20 mei 2019 op 3 punten aangescherpt. Voor de vondst van smokkelwaar, geweld tegen personeel en geweld tussen gedetineerden onderling zijn de richtlijnen nu verruimd, waardoor voor deze overtredingen straffen uitgedeeld kunnen worden tot en met 14 dagen strafcel, de maximale straf uit de Penitentiaire beginselenwet. De aangepaste sanctiekaart is een tussenstap die

⁸ Kamerstuk 24 587, nr. 722 (herdruk)

⁹ Kamerstuk 34 982, nr. 2

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ruimte biedt aan personeel om ervaring op te doen met een meer persoonsgerichte sanctionering waarbij meer ruimte ontstaat om ook zwaardere sancties op te leggen. In het voorjaar van 2020 moet de aanpak volledig vorm hebben gekregen, waardoor er persoonsgericht gestraft wordt binnen de kaders die de wet daarvoor biedt. Een sanctiekaart met standaardstraffen is dan niet langer nodig.

- Mijn wetsvoorstel straffen en beschermen laat gedrag tijdens detentie zwaarder meewegen bij de verlening van verlof en de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Het zich schuldig maken aan VCHD en het binnenbrengen en bezit van contrabande zal dus consequenties hebben bij een beslissing over het verlenen van verlof of v.i.
- Sinds eind 2018 kunnen gedetineerden die zich vanuit detentie bezighouden met het organiseren van zware criminaliteit in de extra beveiligde inrichting (EBI) worden geplaatst.

Slot

Voor een succesvolle uitvoering van bovengenoemd veiligheidsbeleid moet voldoende geschoold personeel beschikbaar zijn. Dat is een uitdaging. Vanaf mei 2017 zijn 1.200 nieuwe medewerkers aangenomen en is het personeel uit de vier gesloten locaties geplaatst bij andere inrichtingen. Zoals ik heb aangegeven in de voortgangsbrief over mijn visie op effectieve gevangenisstraffen, die ik u gelijktijdig aan deze brief heb gezonden, zet DJI de wervingsactiviteiten met kracht voort.

Contrabande en VCHD zijn onacceptabel. Met de maatregelen in deze brief wil ik het gedetineerden lastiger maken zaken binnen te smokkelen en het personeel meer handvatten geven om dit tegen te gaan. Zij werken iedere dag aan de belangrijke opgave de veiligheid in de inrichtingen te verbeteren. Voor de veiligheid in de inrichting, voor de veiligheid van de samenleving en ook voor de gedetineerden die wel willen werken aan hun re-integratie.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker